

# „NEM VESZÉLYES” VÖRÖSISZAP / VESZÉLYES JOGSZABÁLYI HÁTTÉR\*

KAPRINAY Eszter  
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem, Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék

## 1. BEVEZETÉS

A vörösiszap-katasztrófa, amely több ember halálát, továbbá számos ember sérülését okozta, hosszú távú egészségügyi és környezetkárosító hatásai pedig felbecsülhetetlenek, azért is kiemelkedően sajnálatos, mivel a szerencsétlenség – ahogy az az alábbiakból világosan kiderül – megelőzhető, elkerülhető lett volna.

Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a MAL Zrt. által elkövetett hibákon, illetve az általa tanúsított gondatlan eljáráson túl, milyen egyéb okok vezettek a katasztrófa bekövetkezéséhez. Ahogy arra a dolgozat címével is utalni igyekszik, a katasztrófa közvetve a kaotikus és ezáltal bizonytalanságot keltő jogszabályi háttérre, az eljáró hatóságok által elkövetett eljárási hibákra, valamint a megfelelő hatósági felügyelet hiányára vezethető vissza.

Három főbb vonulatot kívánok ismertetni, melynek megfelelően a dolgozat további része a következő egységekre tagolható: elsőként a vörösiszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladékként történő besorolásáról (2. fejezet), majd az ún. „elérhető legjobb technika” követelményéről lesz szó (3. fejezet). Végül, a tanulmány 4. fejezete a timföldgyártási tevékenység, valamint a vörösiszap-tározók engedélyezésével kapcsolatban felmerült hatásköri problémákat szemlélteti.

## 2. A VÖRÖSISZAP VESZÉLYES, AVAGY NEM VESZÉLYES HULLADÉKKÉNT TÖRTÉNŐ BESOROLÁSA<sup>1</sup>

A vörösiszap a bauxitból történő timföldgyártás során keletkező, toxikus fémeket is tartalmazó, erősen lúgos, maró hatású anyag, mely radioaktív, de alacsony aktivitása miatt annak közvetlen sugárzás veszélye elhanyagolható. Ezen tulajdonságai ellenére a vörös-

---

\* Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1/B-09/1/KONV-2010-0005 azonosító számú „Kutatógymetemi Kiválósági Központ létrehozása a Szegedi Tudományegyetemen” című projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Regionális Fejlesztési Alap társfinanszírozásával valósul meg.

1 E kérdéskörben nem hagyható figyelmen kívül azon – a katasztrófát követően a médiában, illetve az interneten gyakorta előforduló – álláspont sem, mely szerint a vörösiszap nem tekinthető hulladéknak. E nézet képviselői szerint, figyelemmel arra, hogy a vörösiszap egy része az alumíniumgyártási tevékenység során újra felhasználásra kerül, az anyag nem felel meg a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben (Hgt.) meghatározott hulladékfogalom azon kritériumának, mely szerint hulladék az „amelytől

iszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladékként történő minősítése sem az Európai Unió – és ebből némiképp következően – hazánk területén sem mondható egyértelműnek. Az, hogy egy adott anyag a veszélyes, vagy a nem veszélyes hulladékok közé tartozik, természetesen azért kiemelt fontosságú, mert a veszélyes hulladékok kezelésére sokkal szigorúbb szabályok vonatkoznak, és jóval komolyabb hatósági ellenőrzés alá esik.

A vörösiszapra vonatkozó Európai Unió, és az azzal harmonizált hazai szabályozással összefüggésben megállapítható, hogy alapesetben egyik alapján sem minősül veszélyes hulladéknak a szóban forgó anyag. Ugyanis sem az Európai Hulladék Katalógus (EWC),<sup>2</sup> sem a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet nem sorolja a veszélyes hulladékok kategóriájába. Ez a kategorizálás azonban csakis az anyag meglehetősen alacsony sugárzási szintje, illetve alacsony nehézfém-tartalma alapján fogadható el, nincs azonban tekintettel annak erősen lúgos jellegére.

A probléma tehát alapvetően abból fakad, hogy a veszélyes, vagy nem veszélyes hulladékként történő besorolásánál az Európai Unióban – illetve 2002-től<sup>3</sup> Magyarországon is – figyelmen kívül hagyták az anyag erősen maró, lúgos hatását.<sup>4</sup>

Ami miatt a fenti bekezdésben akként fogalmaztam, hogy a vörösiszap veszélyes, illetve nem veszélyes hulladékként történő minősítése – véleményem szerint – nem tekinthető egyértelműnek, az, hogy magas PH értéke alapján mind az uniós, mind a magyar szabályozás szerint a veszélyes hulladékok csoportjába is besorolható lenne. Unió

---

birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles” (lásd: *Hgt.* 3.§ a) pont). Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy teljes összhangban áll a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (*Kvt.*) 30.§ (1) bekezdésében foglaltakkal, annak pontosítását jelenti. Mindezzel el-  
lentétben, álláspontom szerint a vörösiszap hulladéknak minősül, függetlenül attól, hogy a tárolókból a re-  
túrvizet visszavezetik, és azt újra felhasználják a tevékenység során. Tézisem megegyezik az Európai Bí-  
rószág által már számtalanszor kimondottakkal, miszerint a hulladék fogalmának teljes pontossággal történő  
meghatározása lehetetlen, azt széles keretek között kell értelmezni. (Vö.: Vessoso-Zanetti ügy, C-207/88.  
Lásd: BÁNDI 2006, 462. p.) Ebből következően – álláspontom szerint – a *Hgt.*-ben, illetve a *Kvt.*-ben megha-  
tározott hulladékfogalom szó szerinti értelmezése sem célszerű. Mindezzel összefüggésben – ahogy arra  
szintén az Európai Bíróság mutatott rá – a hulladék fogalmának értelmezésénél minden esetben a kör-  
nyezet védelme és az emberi egészség megóvása kell, hogy legyen az elsődleges szempont, illetve ezen túl-  
menően azt is vizsgálni kell, hogy mi a birtokos célja az anyaggal, és mi a valószínűsége a megmaradt  
anyag hasznosításának. Azt tehát, hogy egy anyag hulladéknak minősül-e vagy sem, mindig a konkrét  
helyzet, tényállás befolyásolja. (Lásd: Palin Granit ügy, C-9/00. Lásd: BÁNDI 2006, 462–464. p. Vö.:  
„Az Európai Községek Bizottságának közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek: Tájé-  
koztató közlemény a hulladékról és a melléktermékekről”, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0059:FIN:HU:PDF> (utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.). A fenti-  
ekből következően, a dolgozat kiindulási pontját képező MAL Zrt. tevékenységével, illetve az annak során  
keletkező vörösiszappal kapcsolatban véleményem szerint megállapítható, hogy az anyagnak – a jelenleg  
alkalmazott technikákkal – csak egy minimális részét hasznosítják újra, és az sem lehet kérdéses, hogy a  
maradék zagy tárolása terhet jelent birtokosa számára, továbbá, hogy az mind az emberre, mind a környe-  
zetre nézve veszélyt jelent. Mindemellett megjegyzendő, hogy a MAL Zrt. a vörösiszapra, mint hulladék  
kezelésére kért és kapott engedélyt. Fentiek alapján véleményem szerint egyértelműen indokolt a  
vörösiszap hulladékként történő minősítése.

2 2000/532/EK határozat. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000D0532:HU:HTML>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)

3 Ezen időpontot megelőzően hazánkban a vörösiszap veszélyes anyagnak számított, azonban a jogharmonizáció során kikerült ebből a kategóriából.

4 A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa vörösiszap-katasztrófával kapcsolatos állásfoglalása szerint a 2010. október 4-én kiömlött vörösiszap 13,6-os erősségű PH értékű volt. Lásd: *JNO állásfoglalás*, 2011, 2. p.

szinten a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv,<sup>5</sup> hazánkban pedig a *Hgt.* tartalmazza,<sup>6</sup> hogy a „maró” anyagok, amelyek „élő szövetet érintkezve azt elroncsolhatják, illetve azok elhalását okozzák”, veszélyesnek számítanak.<sup>7</sup>

Az előzőekben ismertetett jogszabályi rendelkezésekből, a vörösiszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladék voltát illetően, az a konklúzió vonható le, hogy alapesetben sem az Európai Unió, sem a hazai szabályozás alapján nem tartozik a veszélyes hulladékok közé, azonban bizonyos tulajdonságai alapján mindkét szabályozási rendszer lehetővé teszi a veszélyes kategóriába történő besorolást is. Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet alapján, hazánkban a hulladék veszélyességének megállapítását, vagyis a hulladék besorolását „a hulladék termelője, vagy ha az nem állapítható meg, akkor a birtokosa köteles elvégezni külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével.”<sup>8</sup> Amennyiben a kötelezett ezen kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, a besorolást az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség állapítja meg.<sup>9</sup> Abban az esetben pedig, ha a hulladék nem sorolható be, a hulladék veszélyességének, vagy veszélytelenségének megállapítása ún. minősítési eljárás keretében történik.<sup>10</sup>

A MAL Zrt. tevékenységével kapcsolatban megállapítható, hogy az illetékes felügyelőség<sup>11</sup> elfogadta a lerakott zagy nem veszélyes hulladékként történő besorolását, így a társaság 2006-ban a vörösiszap, illetve a szennyvíziszap, mint nem veszélyes hulladék lerakására, kezelésére kapott egységes környezethasználati engedélyt.<sup>12</sup> Ebből következően a veszélyes hulladékokra irányadó szigorúbb szabályok, és fokozottabb ellenőrzés nem vonatkozott a MAL Zrt. vörösiszappal kapcsolatos tevékenységének engedélyezésére, valamint annak ellenőrzésére.

A vörösiszap hulladékként történő besorolásáról szóló egység után, tekintsük át a környezetvédelmi jog – tárgyi téma szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró – alapvetését, az ún. *elérhető legjobb technika* követelményét, továbbá ennek kapcsán azt is, hogy a MAL Zrt. által alkalmazott technológia mennyiben felelt a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

5 Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31991L0689:HU:HTML>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)

6 2. számú melléklet, H8 pont.

7 Ezen kívül a vörösiszap a *Hgt.*-ben szereplő „Ártalmas” (H5) illetve „Környezetre veszélyes” (H14) kategóriába is besorolható, továbbá a hulladékjegyzékben is vannak olyan egyéb halmazok, amelyekbe a vörösiszap esetlegesen szintén beillik, és melyek alapján veszélyes hulladéknak minősülhet (EWC 06 02 05, 06 05 02).

8 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdés.

9 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4.§ (2) bekezdés.

10 Bővebben lásd: 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4/A.§.

11 Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség.

12 A MAL Zrt. részére a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség által 10897/2005. üg- és 12785/2006. iktatószámon kiadott egységes környezethasználati engedély, illetve annak valamennyi módosítása megtekinthető a <http://kdktkvf.zoldhatosag.hu/index.php?p=h&id=80> internetes oldalon. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. július 1.) A társaság az üzem tevékenységére vonatkozó korábbi környezetvédelmi engedélyivel jelen tanulmány nem foglalkozik. A MAL Zrt. 2006-ot megelőzően kiadott, tevékenységre vonatkozó engedélyeivel – többek között – a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa részletesen foglalkozott. Lásd: *JNO állásfoglalás* 2011, 5–7. p.

### 3. AZ ELÉRHETŐ LEGJOBB TECHNIKA – BEST AVAILABLE TECHNICS (BAT)<sup>13</sup>

A környezetvédelmi jog egyik sarokkövének mondható 96/61/EK tanácsi irányelvben<sup>14</sup> az Európai Unió meghatározta a szennyezések integrált megelőzésének és csökkentésének követelményeit. A szabályozás a levegőbe, vízbe, talajba történő kibocsátásokra, valamint a hulladékkal kapcsolatos tevékenységekre irányul. Az *IPPC irányelv* megalkotásának célja a szennyezések megelőzése, valamint a kibocsátások minimalizálása követelményeinek, egy összehangolt hatósági eljárás keretében történő érvényesítése volt.<sup>15</sup>

Az *IPPC irányelv* egyik legmeghatározóbb nívója az volt, hogy a már meglévő és hatályos környezetvédelmi engedélyezési rendszerbe új szempontként beépítette az elérhető legjobb technika alkalmazásának követelményét.<sup>16</sup>

A magyar jogalkotó az *IPPC irányelv* rendelkezéseit – így a *BAT* követelményét is – egyrészt a Kvt. 2001. évi LV. törvénnyel történő módosításával, másrészt a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet<sup>17</sup> megalkotásával ültette át a hazai jogba.

A *BAT* követelménye, a környezetvédelmi szabályozás módszertana<sup>18</sup> szerint az ún. technológiai előírások közé sorolható. E kategóriával kapcsolatban általánosságban elmondható, hogy mintegy közvetlen beavatkozást jelentve, magára a tevékenységre irányul, továbbá – ahogy azt a *BAT* konkrét esetekben történő meghatározására vonatkozó szempontok ismertetésénél is látni fogjuk – „jogi szabályozása általában olyan módon, illetve olyan eljárásban – a környezethasználók bevonásával – történik, amely rugalmas alkalmazkodást tesz lehetővé.”<sup>19</sup>

A *BAT* fogalmát környezetvédelmi törvényünk 4.§ 28. pontja határozza meg. A hivatkozott pont elsőként általánosságban definiálja az elérhető legjobb technikát, majd annak egyes elemeit külön-külön is értelmezi. A törvényben meghatározott fogalom esszenciája: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek<sup>20</sup> megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében

13 Az elérhető legjobb technika követelményével megegyező célt szolgál a Kvt. 4.§ 27. pontja által szabályozott *leghatékonyabb megoldás*, illetve a Hgt. 4.§ f) pontjában lefektetett *elérhető legjobb eljárás* alapelve.

14 A Tanács 96/61/EK irányelve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről. (A továbbiakban *IPPC irányelv*.) Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:03:31996L0061:HU:PDF>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.) Az integrált szennyezés-megelőzés és -csökkentés angolul az „Integrated Pollution Prevention and Control” nevet viseli, melyből az irányelv rövidített elnevezése ered.

15 Az egyes törvények környezetvédelmi célú jogharmonizációs módosításáról szóló 2001. évi LV. törvény indokolása, Általános indokolás.

16 *Uo.*

17 A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (továbbiakban: *Rendelet*).

18 FODOR 2007, 29–41. p.

19 *Uo.*, 40. p.

20 Kvt. 4.§ 29. pont: „Fenntartható fejlődés: társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését.”

alkalmaznak, és amely a kibocsátási határértékek megállapításának alapjául szolgál. A technika akkor a *legjobb*, ha az „a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében”, *elérhetőnek* pedig az a technika minősül, „amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket”, illetve azt, hogy az az üzemeltető számára ésszerű módon hozzáférhető-e.<sup>21</sup> A törvény a *technika* fogalmába pedig minden olyan alkalmazott technológiát és módszert beleért, „amelynek alapján a berendezést (technológiát, létesítményt) tervezik, építik, karbantartják, üzemeltetik és működését megszüntetik, a környezet helyreállítását végzik.”<sup>22</sup>

A jogalkotó a *Kvt.*-ben az elérhető legjobb technika fogalmát egyebekben a megelőzés<sup>23</sup> elvével kapcsolja össze, melynek megfelelően akként rendelkezik, hogy „a megelőzés érdekében a környezethasználat során (...) a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni.”<sup>24</sup>

A *BAT* konkrét esetekben történő meghatározásának egyes kritériumai a *Rendeletben* kerültek szabályozásra, melyeket az illetékességgel rendelkező felügyelőségeknek minden esetben szem előtt kell tartania. A jogalkotó, miután a *Rendeletben* – az *IPPC* engedélyezési rendszerbe tartozó üzemekkel, tevékenységekkel, stb. kapcsolatban – előírja a *BAT* alkalmazását,<sup>25</sup> rögzíti, hogy a felügyelőség az egységes környezethasználati engedélyben rendelkezik – a hivatkozott jogszabály egyes mellékleteiben, valamint a külön jogszabályokban foglaltak figyelembevételével – az elérhető legjobb technikáról, melynek meghatározása érdekében a felügyelőség a környezethasználóval szakmai konzultációt folytat, szükség szerint pedig szakértőt vesz igénybe.<sup>26</sup> A *BAT* meghatározásánál figyelembe veendő szempontokat a *Rendelet* 9. számú melléklete tartalmazza részletesen. A mellékletben foglalt előírásoknak megfelelően, a *BAT* meghatározásánál figyelembe kell venni többek között: az intézkedés valószínű költségeit és előnyeit; az elérhető legjobb technika bevezetéséhez szükséges időt; hogy olyan technológia kerüljön alkalmazásra, amely minél kevesebb hulladékot termel, illetve amely során kevésbé veszélyes anyagokat használnak fel, vagy amely elősegíti a folyamatban keletkező és felhasznált anyagok és hulladékok regenerálását és újrafelhasználását. Az eddigiekben tett felsorolás korántsem teljes, hiszen a hivatkozott számú melléklet számos további szempontot megfogalmaz.

Az elérhető legjobb technika követelményével kapcsolatban összefoglaló jelleggel az alábbi következtetéseket vonhatjuk le: a *BAT* egyes esetekben történő meghatározása „rugalmas alkalmazkodást tesz lehetővé”,<sup>27</sup> melyben a konkrét gazdasági szereplők, és azok anyagi helyzete kiemelt szerephez jut. Nem egy tárgyilagosan és egyszerűen meghatá-

21 *Kvt.* 4.§ 28 pont.

22 *Uo.*

23 „A megelőzés lényege, hogy a káros környezeti hatásokat és azok következményeit el kell kerülni, hiszen a megelőzés (legalábbis hosszú távon, illetve a nemzetgazdaság szintjén) olcsóbb, mint a következmények utólagos elhárítása, kezelése, viselése. A megelőzés elve szerint e hatások – ha nem is teljes mértékben – elkerülhetők, ha azt az alternatívát (tevékenységet, technológiát, eljárást, stb.) választjuk (az alkalmazottat azzal helyettesítjük), amelyik nem jár a környezetre aránytalan veszéllyel.” Lásd: Fodor, 2007, 47. p.

24 *Kvt.* 6.§ (3) bekezdés.

25 *Rendelet*, 17.§ (1) bekezdés.

26 *Rendelet*, 17.§ (2) bekezdés.

27 FODOR 2007, 40. p.

rozható kategóriáról van szó, és a sok szubjektív tényező miatt a hatáskörrel és illetékeséggel rendelkező hatóságok nem írhatják elő egy konkrét technológia alkalmazását.

Az azonban mindenképpen leszögezhető, hogy a *BAT* követelménye egyfajta mérceként szolgál, mellyel a jogalkotó azt a célt kívánja elérni, hogy a környezethasználók a lehetséges technológiák közül azt válasszák, amely a humán egészségre, illetve a környezetre nézve a lehető legkisebb veszélyt jelenti, és a legminimálisabb kockázattal jár. A *BAT* tehát nem csupán üres, és a valódi tartalmat nélkülöző jogszabályi rendelkezés. A jogalkalmazóknak kötelességük ezen előírás minden körülmények között történő szem előtt tartása, illetve – lehetőségeikhez mérten – annak megtartásának kikényszerítése.

Sajnálatos módon megállapítható, hogy az Ajkai Timföldgyár működésének megkezdése, tehát 1942 óta, az összes tulajdonos ugyanazt a – legegyszerűbb és legolcsóbb megoldásnak minősülő – vörösiszaphulladék-kezelési technológiát, vagyis a nedves formában történő lerakást alkalmazta.<sup>28</sup> Az Ajkai Timföldgyár egyre növekvő számú vörösiszap tározóiban így az évtizedek során több tízmillió tonna vörösiszap gyűlt össze, a katasztrófát előidéző X. számú kazettában pedig 1998 óta helyezték el a hulladékot.<sup>29</sup> Nyilvánvalóan érezhető, hogy a 21. században, az egyre gyorsabban fejlődő, és szinte megállíthatatlan technika világában, a folyékony hulladék egyszerű tárolása nem elérhető ki az elérhető legjobb technika követelményét.

Napjainkban már számos technológia, eljárás létezik a vörösiszap hatékonyabb kezelésére, feldolgozására,<sup>30</sup> mindezek ellenére – a túlságosan magas költségek miatt – világszerte komoly problémát okoz az anyag megfelelő hasznosítása. A gazdasági szempontokat is figyelembe véve, ezen a téren az elérhető legjobb technikának – már hosszú ideje – az ún. száraz lerakás minősül, melyre a MAL Zrt. csupán a katasztrófát követően, 2011-ben kért és kapott engedélyt. Mindez felveti a kérdést, hogy 2006-ban miként kaphatott a társaság egy olyan hulladékkezelési-tevékenységre engedélyt, amely ugyan az első iszap-tározók létesítésekor általánosan elterjedtnek számított, az utóbbi egy évtizedben azonban már korántsem minősül elfogadhatónak, és annál jóval biztonságosabb kezelési technikák léteznek. Álláspontom szerint az eljáró hatóságnak az *IPPC* engedélyezési eljárás folyamán ki kellett volna kényszerítenie a MAL Zrt. száraz technológiára történő áttérését, melyet a technika állása, illetve az oly régóta alkalmazott és rengeteg kockázatot magában rejtő nedves lerakási tevékenység már jó ideje indokolt.

Az elérhető legjobb technika követelményének, illetve annak a MAL Zrt. által konkrétan alkalmazott technológiával történő összeegyeztethetőségének vizsgálata után, tanulmányom következő részében az ajkai vörösiszap-tározó kazetták engedélyezési hátterét, és az ott felmerült hatásköri problémákat kívánom összefoglaló jelleggel bemutatni.

28 Hgt. 14.§ (1) bekezdés: „Hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítás, előkezelése, **tárolása**, hasznosítása, ártalmatlanítása.”

29 *JNO állásfoglalás* 2011, 3. p.

30 Példának okáért egy budapesti székhelyű korlátozott felelősségű társaság már 1993-ban (1987-es bejelentési nappal) szabadalmat kapott egy – összesen hét feltaláló által közösen kimunkált – a vörösiszap teljesen hulladékmentes feldolgozására irányuló eljárásra (lajstromszám: 209326). Lásd: <http://epub.hpo.hu/e-kutatas/?lang=HU#> / Összetett keresés / Szabadalmi oltalom (azonosító: lajstromszám).



#### 4. HATÁSKÖRI POLÉMIA A MEGSÉRÜLT TÁROZÓ ÉPÍTÉSÜGYI ENGEDÉLYEZÉSE KAPCSÁN

A létesítmény engedélyezési háttérének vizsgálatakor egyértelműen el kell különítenünk a vörösiszap-tározókhoz kapcsolódó timföldgyártási tevékenységgel, valamint a tározókkal, mint építményekkel összefüggésben lefolytatott engedélyezési eljárásokat. Ahogy az már az eddigiekben is ismertetésre került, a MAL Zrt. a tevékenységet illetően 2006 óta rendelkezik egységes környezethasználati engedéllyel. A problémát azonban nem a tevékenység, hanem elsősorban a tározók építésügyi engedélyezése jelentette. Megállapítható, hogy az ez irányú „jogszabályi háttér már a nyolcvanas évek végétől nem volt tisztázott, így több mint két évtizedig bizonytalan volt ezen életviszonyoknak a szabályozása.”<sup>31</sup>

A dilemma alapvetően abból fakadt, hogy lényegében egyik hatóság – sem a jegyző, mint általános hatáskörű építésügyi hatóság, sem a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, sem pedig a bányakapitányság – sem tartotta hatáskörébe tartozó kérdésnek a vörösiszap-tározók, mint építmények engedélyezését. Nem volt ugyanis arra irányuló jogszabályi rendelkezés, hogy a kérdéses tározók konkrétan milyen létesítménynek minősülnek.<sup>32</sup> Ez vezetett többek között odáig, hogy a X. vörösiszap-tározó létesítésére a MAL Zrt. tulajdonképpen anélkül kapott létesítési engedélyt, hogy azt építésügyi, így például állékonysági, statikai szempontból, bármelyik hatóság érdemben vizsgálta volna.<sup>33</sup>

A jegyző e kérdéskörben többnyire sorozatosan arra hivatkozva állapította meg hatáskörének hiányát, hogy véleménye szerint a vörösiszap-tározó sajátos építményfajtának<sup>34</sup> minősül. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség pedig ahhoz az állásponthoz ragaszkodott, hogy a kérdéses nem veszélyes hulladéktározók nem tekinthetők sajátos építményfajtának, tehát azok engedélyezése az általános hatáskörű építésügyi hatósághoz tartozik.<sup>35</sup>

A közigazgatási eljárásjog által nevesített negatív hatásköri összeütközés<sup>36</sup> tehát már régóta fennállt, azonban érdemben egyik hatóság sem járt el annak feloldása érdekében.<sup>37</sup> A bekövetkezett katasztrófa idején is teljes mértékben tisztázatlan volt, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel a tározók létesítésének engedélyezése, illetőleg működésének felügyelete során. Ez a katasztrófát követően is változatlan maradt, ugyanis

31 JNO állásfoglalás 2011, 21. p.

32 Kérdéses volt ezen típusú létesítmények jogi minősítése, nem volt ugyanis tisztázott, hogy a vízilétesítmény, hulladéklerakó, avagy esetlegesen a bányászati hulladékkezelő létesítmények kategóriájába tartoznak-e.

33 A X. számú tározó ugyanis csupán a területileg illetékes vízügyi igazgatóság (azt követően – jogszabályváltozás folytán – a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség) által kiadott vízjogi létesítési, illetve üzemeltetési engedéllyel rendelkezett (mely engedélytípusokról a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény rendelkezik). Részletesen lásd: JNO állásfoglalás 2011, 3–5. p.

34 A fogalmat az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2.§ 18. pontja határozza meg. E definíció a katasztrófát követően a 2010. évi CLXXXI. törvény 5.§-ával módosításra került.

35 JNO állásfoglalás 2011, 25. p.

36 A vonatkozó jelenleg hatályos szabályozást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény 23–24.§§ tartalmazza.

37 JNO állásfoglalás 2011, 21–23. p.

a területileg illetékes jegyző, illetve felügyelőség továbbra is ragaszkodott merev álláspontjához.<sup>38</sup>

A polémia tehát alapvetően a bizonytalan jogszabályi háttérre, és az ezáltal kialakult jogértelmezési problémákra vezethető vissza, ezen túl azonban – egyetértve a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának a katasztrófa kapcsán kidolgozott állásfoglalásában foglaltakkal – úgy gondolom, hogy „a hatáskör megállapítása iránt tett intézkedéseik tekintetében”<sup>39</sup> az eljáró hatóságokat is felelősség terheli.

A hosszú ideje fennálló jogsértő állapotot végül a katasztrófát követően a jogalkotó észlelte, és helyreigazította<sup>40</sup> akként, hogy a vonatkozó európai uniós irányelvvel<sup>41</sup> összhangban, egy egyértelmű rendelkezéssel a bányafelügyelet hatáskörébe utalta a vörösiszap-tározókkal kapcsolatos hatósági engedélyezési eljárásokat.<sup>42</sup>

## 5. BEFEJEZÉS

Tanulmányom során három alapvető problémát igyekeztem szemléltetni, melyek álláspontom szerint kiemelt jelentőséggel bírtak a vörösiszap-katasztrófa bekövetkezésében. Elsőként a vörösiszap veszélyes, avagy nem veszélyes hulladékként történő besorolásával, azt követően az elérhető legjobb technika követelményével kapcsolatos kérdéskört jártam körül. Végül, a tanulmány utolsó részében a vörösiszap-tározók, mint építmények engedélyezésével összefüggésben felmerült hatásköri polémiát mutattam be összefoglaló jelleggel.

A felvetett problémákkal kapcsolatban megállapítható, hogy kettő a katasztrófát követően orvoslásra került, a MAL Zrt. ugyanis egyrésztől fokozatosan áttér az ún. száraz technológiára, másrésztől az építési engedélyezési hatáskörrel kapcsolatban felmerült kétélyeket a jogalkotó a 4. fejezetben ismertetett módon megszüntette.

A katasztrófa kapcsán azonban a fentiekén túl is le kell vonnunk a megfelelő következtetéseket, és tanulnunk kell az esetből, hogy többé ne fordulhasson elő hasonló tragédia. Álláspontom szerint a jövőre nézve egy dolog mindenképpen leszögezhető, és útmutatóul kell, hogy szolgáljon: amennyiben a környezetvédelmi jog, illetve ezzel összefüggésben valamely más jogterületen jogalkalmazási, avagy jogértelmezési kétély merül fel, a lehetséges megoldások közül minden esetben azt kell választani, amely környezetünk szigorúbb védelmét biztosítja.

---

<sup>38</sup> *Uo.*, 25. p.

<sup>39</sup> *Uo.*, 21. p.

<sup>40</sup> Az egyes energetikai témájú törvények, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXXXI. törvény.

<sup>41</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:102:0015:0033:hu:PDF>. (Utolsó megtekintés dátuma: 2011. június 1.)

<sup>42</sup> A jelenleg hatályos a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (*Bt.*) 5.§ h) pontja alapján a bányafelügyelet engedélyezi a bányászati hulladék kezelését. A *Bt.* 49.§ 43. pontja pedig a következőképpen rendelkezik: „Bányászati hulladék: a bányászati tevékenység során keletkező hulladék, valamint a bauxit feldolgozása során keletkező vörösiszap.” Vö.: *JNO állásfoglalás* 2011, 23. p.